

N° 6481²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2012-2013

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole, signé à Bruxelles, le 4 juillet 2012, entre les Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et le Monténégro portant sur l'application de l'Accord entre la Communauté européenne et la République du Monténégro concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Bruxelles, le 18 septembre 2007

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION

(14.1.2013)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; Mme Nancy ARENDT, MM. Xavier BETTEL, Fernand BODEN, Félix BRAZ, Mme Christine DOERNER, MM. Norbert HAUPERT, Fernand KARTHEISER, Mmes Martine MERGEN, Lydia MUTSCH et Lydie POLFER, Membres.

*

I. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères en date du 3 octobre 2012.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 21 décembre 2012.

Au cours de sa réunion du 14 janvier 2013, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

En date du 14 janvier 2013, la commission a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat et a adopté le présent rapport.

*

II. INTRODUCTION

Les accords de réadmission s'inscrivent dans le contexte de la lutte contre l'immigration clandestine, que ce soit au niveau bilatéral, intergouvernemental ou communautaire. Ces accords permettent, moyennant des obligations précises et réciproques, de faciliter le retour des personnes en séjour irrégulier dans leur pays d'origine ou de transit. Pour ce faire, ils définissent également de manière détaillée les critères techniques et opérationnels de la procédure de réadmission. Généralement, les accords de réadmission prévoient non seulement l'obligation de réadmettre les ressortissants des Parties contractantes, celle-ci étant un principe de droit international coutumier, mais consacrent également l'engagement de chaque Partie à réadmettre les apatrides ainsi que les ressortissants de pays tiers qui ne répondent pas ou plus aux conditions d'entrée ou de séjour sur le territoire de l'autre Partie.

Depuis le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997 et entré en vigueur le 1er mai 1999, la lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers est un des thèmes centraux de la politique commune de l'Union européenne en matière de migrations. Selon une communication de la Commission européenne sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers, le „*retour, organisé dans le plein respect des droits fondamentaux, reste une pierre angulaire de la politique de l'UE en matière de migrations. Une politique de retour efficace est essentielle pour que l'opinion publique apporte son soutien à des mesures dans des domaines tels que l'immigration légale et l'asile.*“ La Commission ajoute que la „*conclusion d'accords de réadmission restera également une priorité. Les négociations en cours devraient être achevées et de nouveaux mandats de négociation devraient être adoptés.*“¹ Cette orientation a également été retenue dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, adopté par le Conseil européen en octobre 2008, ainsi que dans le Programme de Stockholm, adopté par le Conseil européen en décembre 2009.

Depuis 1999, c'est-à-dire depuis que la Communauté européenne est devenue compétente en cette matière, le Conseil a autorisé la Commission à négocier des accords de réadmission avec vingt et un pays tiers, à savoir l'Albanie, l'Algérie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-et-Herzégovine, le Cap-Vert, la Chine, la Géorgie, Hong Kong, Macao, la Moldova, le Monténégro, le Maroc, le Pakistan, la Russie, la Serbie, le Sri Lanka, la Turquie, l'Ukraine et le Belarus, dont treize sont entrés en vigueur (Albanie, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Bosnie-et-Herzégovine, Géorgie, Hong Kong, Macao, Moldova, Monténégro, Russie, Serbie, Sri Lanka, Ukraine et Pakistan).

Comme tout accord communautaire, ces accords sont d'application directe et n'ont pas besoin d'être ratifiés. Après la signature d'un accord de réadmission communautaire, il appartient aux Etats membres de négocier sur base bilatérale avec les autorités compétentes du pays en question un protocole d'application, dont l'objet est de définir les modalités pratiques de mise en œuvre. Cependant, il y a lieu de souligner que la mise en œuvre d'un accord de réadmission n'implique pas nécessairement l'existence d'un protocole d'application. Dans une communication portant sur l'évaluation des accords de réadmission conclus par l'UE, la Commission souligne qu'elle „*a toujours insisté sur le fait que les accords de réadmission de l'UE sont des instruments autonomes, directement opérationnels, qui n'exigent pas nécessairement la conclusion de protocoles d'application bilatéraux avec le pays tiers.*“ Elle ajoute par ailleurs que dans „*une perspective à plus long terme, ces protocoles servent simplement d'instrument intermédiaire, même s'ils ont parfois un caractère obligatoire.*“²

*

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

1. Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés le Protocole entre les Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et le Monténégro portant sur l'application de l'Accord entre la Communauté européenne et la République du Monténégro concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Bruxelles, le 18 septembre 2007.

Le Protocole qui a été négocié par les Pays-Bas au nom des Etats du Benelux a été signé le 4 juillet 2012 à Bruxelles. Il comporte 16 articles et cinq annexes et se fonde sur l'article 19 de l'Accord de réadmission conclu entre l'Union européenne et le Monténégro. Rappelons que le premier paragraphe de cet article stipule qu'„*à la demande d'un Etat membre ou du Monténégro, le Monténégro et cet Etat membre élaborent un protocole d'application définissant les règles relatives aux éléments suivants: a) la désignation des autorités compétentes, les points de passage frontaliers et l'échange des points de contact; b) les conditions applicables au rapatriement sous escorte, y compris au transit sous escorte des ressortissants des pays tiers et des apatrides; c) les moyens et documents s'ajoutant à ceux énumérés aux annexes 1 à 5 du présent accord.*“

¹ „Communication de la Commission sur les priorités d'action en matière de lutte contre l'immigration clandestine de ressortissants de pays tiers“ [COM(2006) 402 du 19 juillet 2006], p. 11.

² Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: „Evaluation des accords de réadmission conclus par l'UE“ [COM(2011) 76 du 23 février 2011], p. 4.

2. Contenu du Protocole

L'article 1 du Protocole a trait aux autorités compétentes responsables pour l'application de l'Accord. Il renvoie à l'annexe 1 dans laquelle sont désignées ces autorités pour chaque Partie contractante.

L'article 2 traite des points de passage frontaliers qui sont énumérés à l'annexe 2.

Les articles 3 et 4 précisent la procédure de réadmission des ressortissants des Parties ainsi que la procédure de réadmission des ressortissants des pays tiers et des apatrides. Les données devant figurer dans la réponse à une demande de réadmission sont mentionnées à l'annexe 3.

L'article 5 porte sur la procédure de transit. Ainsi, une demande de transit des ressortissants des pays tiers ou des apatrides est envoyée directement par télécopie ou par tout autre moyen de communication aux autorités compétentes de la Partie requise. Le troisième paragraphe de cet article définit les délais à respecter, alors que le quatrième paragraphe précise que la réponse à la demande de transit doit comporter les données mentionnées à l'annexe 5 du Protocole.

Aux termes de l'article 6, une escorte est une personne désignée par la Partie requérante pour accompagner la personne à réadmettre ou à faire transiter.

L'article 7 précise notamment que la Partie requérante est tenue d'informer la Partie requise si la personne à faire transiter sera escortée.

L'article 8 contient des dispositions relatives aux obligations des escortes lors de la réadmission ou du transit. Il est précisé que les pouvoirs de l'escorte accompagnant une personne se limitent à la légitime défense. L'escorte doit en toutes circonstances respecter la loi de la Partie requise et accomplir sa mission sans armes et en civil. Elle doit être en possession d'une autorisation d'escorte, d'une autorisation de réadmission ou de transit et d'une pièce d'identité.

L'article 9 donne des précisions supplémentaires sur la question des coûts.

L'article 10 stipule que les Parties se prêtent mutuellement assistance pour l'analyse des problèmes relatifs à l'application de l'Accord et du Protocole. En outre, il permet d'instituer un comité d'experts, composé de représentants des autorités compétentes des Parties, qui se réunira en cas de nécessité, à la demande d'une des Parties.

L'article 11 précise que la langue de communication entre les Parties est l'anglais, pendant que l'article 12 rappelle que les annexes 1 à 5 font partie intégrante du Protocole.

Les articles 13 et 14 portent respectivement sur les modifications du Protocole et son application territoriale.

L'article 15 précise que le Royaume de Belgique est dépositaire du Protocole.

Finalement, l'article 16 porte sur l'entrée en vigueur et la dénonciation du Protocole. Celui-ci entrera en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant la notification par le dépositaire au Comité mixte de réadmission que les procédures internes nécessaires à cette fin ont été accomplies par chaque Partie.

*

III. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 21 décembre 2012, le Conseil d'Etat approuve le projet de loi sous rubrique.

*

IV. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

portant approbation du Protocole, signé à Bruxelles, le 4 juillet 2012, entre les Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et le Monténégro portant sur l'application de l'Accord entre la Communauté européenne et la République du Monténégro concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Bruxelles, le 18 septembre 2007

Article unique.– Est approuvé le Protocole, signé à Bruxelles, le 4 juillet 2012, entre les Etats du Benelux (le Royaume de Belgique, le Grand-Duché de Luxembourg et le Royaume des Pays-Bas) et le Monténégro portant sur l'application de l'Accord entre la Communauté européenne et la République du Monténégro concernant la réadmission des personnes en séjour irrégulier, signé à Bruxelles, le 18 septembre 2007.

Luxembourg, le 14 janvier 2013

Le Rapporteur,
Marc ANGEL

Le Président,
Ben FAYOT